EDPS

EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data protection authority

27. Juli 2021

Stellungnahme 10/2021

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands

edps.europa.eu

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 im „Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten … sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden"; gemäß Artikel 52 Absatz 3 ist er „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten" zuständig.

Am 5. Dezember 2019 wurde Wojciech Rafał Wiewiorówski für einen Zeitraum von fünf Jahren zum Europäischen Datenschutzbeauftragten ernannt.

***Artikel 42 Absatz 1** der Verordnung (EU) 2018/1725 besagt: „Nach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben, konsultiert die Kommission den EDSB", und gemäß Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe g muss der EDSB „von sich aus oder auf Anfrage alle Organe und Einrichtungen der Union bei legislativen und administrativen Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten beraten."*

In dieser Stellungnahme geht es um den Auftrag des EDSB, die EU-Organe bezüglich der kohärenten und konsequenten Anwendung der EU-Datenschutzgrundsätze im Zusammenhang mit der Aushandlung von Abkommen im Bereich der Strafverfolgung zu beraten. Diese Stellungnahme basiert auf der allgemeinen Verpflichtung, dass von der EU geschlossene internationale Vereinbarungen mit den Bestimmungen des AEUV übereinstimmen und die Grundrechte, die ein zentraler Grundsatz des Unionsrechts sind, wahren müssen. Insbesondere ist die Einhaltung von Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie Artikel 16 AEUV sicherzustellen.

Zusammenfassung

Der Schengen-Raum ist eine der wichtigsten und sichtbarsten Errungenschaften der Europäischen Union. Sein Rechtsrahmen, der Schengen-Besitzstand, umfasst verschiedene Maßnahmen, darunter einen Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus.

Am 2. Juni 2021 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 vor. Mit diesem Vorschlag wird darauf abgezielt, 1) die strategische Ausrichtung des Mechanismus zu verstärken und eine angemessene Nutzung der verschiedenen Evaluierungsinstrumente sicherzustellen; 2) die Verfahren zu straffen und zu vereinfachen, um den Prozess wirksamer und effizienter zu gestalten und den Druck unter den Mitgliedstaaten zu verstärken; 3) die Beteiligung von Sachverständigen der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit mit Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zu optimieren und 4) die verstärkte Evaluierung der Achtung der Grundrechte im Rahmen des Schengen-Besitzstands sicherzustellen.

In seiner Stellungnahme begrüßt der EDSB, dass in dem Vorschlag bei der Durchführung von Schengen-Evaluierungen besonderes Augenmerk auf die Achtung der Grundrechte, einschließlich der ordnungsgemäßen Umsetzung der Datenschutzanforderungen des Schengen-Besitzstands, gelegt wird. Gleichzeitig spricht er zwei spezifische Empfehlungen aus, die darauf abzielen, Rechtssicherheit zu gewährleisten und die Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden zu wahren.

Nach Auffassung des EDSB sollte in der geplanten Verordnung der Umfang der Schengen-Evaluierungen mit Hilfe einer nicht erschöpfenden Liste relevanter zu evaluierender Politikbereiche festgelegt werden. Insbesondere sollte der neue Schengen-Mechanismus weiterhin Evaluierungen vorsehen, die ausschließlich dem Datenschutz gewidmet sind und von Datenschutzexperten durchgeführt werden.

Darüber hinaus betont der EDSB, dass die Zuständigkeiten der verschiedenen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die an den Schengen-Evaluierungen beteiligt sind, klar voneinander abgegrenzt werden müssen. In diesem Zusammenhang sollte die Unabhängigkeit des Europäischen Datenschutzbeauftragten gemäß Artikel 55 der Verordnung (EU) 2018/1725 uneingeschränkt geachtet werden.

Inhalt

1. Einleitung und Hintergrund 4

2. Allgemeine Anmerkungen 5

3. Anwendungsbereich der Schengen-Evaluierung 6

4. Überprüfung der Tätigkeiten der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union 7

5. Schlussfolgerungen 7

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)[1],

gestützt auf die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates[2],

gestützt auf die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr[3], insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1 –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Einleitung und Hintergrund

1. Der Schengen-Raum[4] ist eine der bedeutendsten und sichtbarsten Errungenschaften der Europäischen Union. Er hat die Freizügigkeit verbessert, indem er es ermöglicht, dass mehr als 420 Millionen Menschen die Binnengrenzen ohne Kontrollen passieren.

2. Der „Schengen-Besitzstand“ umfasst die Bestimmungen, die durch das dem EUV und dem AEUV beigefügte Protokoll Nr. 19 in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen sind, sowie die darauf aufbauenden oder sonst damit zusammenhängenden Rechtsakte. Der Besitzstand umfasst somit 1) Maßnahmen an den Außengrenzen (Außengrenzenmanagement), 2) Ausgleichsmaßnahmen (gemeinsame Visumpolitik, polizeiliche Zusammenarbeit, Rückkehrpolitik und Schengener Informationssystem) und 3) einen Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus. Der Schengen-Besitzstand schließt auch Anforderungen an den Datenschutz und die Wahrung anderer Grundrechte ein.

3. Mit dem Schengen-Evaluierungsmechanismus soll für einen reibungslos funktionierenden Schengen-Raum gesorgt werden, indem gewährleistet wird, dass die Mitgliedstaaten die Schengen-Vorschriften wirksam anwenden, unter anderem indem ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten aufrechterhalten wird. Der derzeitige Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus wurde mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates[5] eingeführt, die 2015 in Kraft trat.

4. Angesichts der Herausforderungen, mit denen der Schengen-Raum konfrontiert ist, kündigte Kommissionspräsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union 2020 eine Strategie für die Zukunft von Schengen an. Eine der Initiativen in diesem Zusammenhang ist die Überarbeitung des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus. Daraufhin legte die Kommission am 2. Juni 2021 einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 vor.[6] Mit diesem Vorschlag wird darauf abgezielt, 1) die strategische Ausrichtung des Mechanismus zu verstärken und eine angemessene Nutzung der verschiedenen Evaluierungsinstrumente sicherzustellen; 2) die Verfahren zu straffen und zu vereinfachen, um den Prozess wirksamer und effizienter zu gestalten und den Druck unter den Mitgliedstaaten zu verstärken; 3) die Beteiligung von Sachverständigen der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit mit Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zu optimieren und 4) die verstärkte Evaluierung der Achtung der Grundrechte im Rahmen des Schengen-Besitzstands sicherzustellen.

5. Gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 konsultiert die Kommission nach der Annahme eines Vorschlags für einen Gesetzgebungsakt, der Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten hat, den EDSB. Der EDSB wurde am 3. Juni 2021 förmlich von der Kommission konsultiert. Der EDSB wurde ferner bereits während der Ausarbeitung des Vorschlags informell konsultiert und übermittelte seine informellen Anmerkungen im Mai 2021. Er begrüßt, dass seine Ansichten in einem frühen Stadium des Verfahrens eingeholt wurden, und fordert die Kommission auf, dieses bewährte Verfahren fortzusetzen.

6. Die vorliegende Stellungnahme schließt künftige zusätzliche Kommentare oder Empfehlungen des EDSB nicht aus, insbesondere wenn weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen bekannt werden. Darüber hinaus greift diese Stellungnahme etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 58 der Verordnung (EU) 2018/1725 einleitet, nicht vor.

2. Allgemeine Anmerkungen

7. Der Schutz der Grundrechte, einschließlich des Schutzes personenbezogener Daten, ist einer der wichtigsten Bausteine des Schengen-Raums. Der EDSB begrüßt die Anerkennung dieser Tatsache im Vorschlag, insbesondere in den Erwägungsgründen 1 und 10.

8. Desgleichen unterstützt der EDSB uneingeschränkt das spezifische Ziel 3 des Vorschlags in Bezug auf die Notwendigkeit, **die Umsetzung der Grundrechtsgarantien** im Rahmen des Schengen-Besitzstands **zu verstärken**.[7] Gleichzeitig ist der Datenschutz, wie bereits in der Strategie des EDSB 2020–2024[8] dargelegt, „eine der letzten Verteidigungslinien für schutzbedürftige Personen wie Migranten und Asylsuchende, die sich den EU-Außengrenzen nähern."

9. Der EDSB begrüßt die **verstärkte Zusammenarbeit mit den einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union**, die an der Umsetzung des Schengen-Besitzstands beteiligt sind, einschließlich des EDSB und der Agentur für Grundrechte (FRA). Die Experten des EDSB haben regelmäßig als Beobachter an Schengen-Evaluierungsmissionen im Bereich des Datenschutzes gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 teilgenommen. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB die in Artikel 18 Absatz 7 des Vorschlags

vorgesehene zusätzliche Klarheit in Bezug auf die Rolle und die Aufgaben der Beobachter der einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU in den Evaluierungsteams.

10. Der EDSB begrüßt auch andere Elemente des Vorschlags, wie die **erhöhte Transparenz** der Evaluierungsergebnisse, den **ganzheitlichen Ansatz** und den **strategischen Schwerpunkt** der Schengen-Evaluierungen sowie **Synergien mit anderen Evaluierungs- und Überwachungsmechanismen**.

3. Anwendungsbereich der Schengen-Evaluierung

11. In dem Vorschlag werden die spezifischen Politikbereiche des **Schengen-Besitzstands, die einer Evaluierung unterzogen werden**, nicht mehr aufgeführt.[9] Diese Änderung erklärt sich mit der Notwendigkeit einer strategischen Ausrichtung, einer flexiblen Programmplanung und einer Verlagerung hin zu risikobasierten Evaluierungen. Der EDSB ist jedoch der Ansicht, dass dieser neue Ansatz der Rechtssicherheit abträglich sein und im Gegensatz zu den erklärten Zielen der Reform tatsächlich Lücken in den Bewertungen schaffen könnte.

12. Der EDSB möchte darauf hinweisen, dass die Liste der Politikbereiche in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 selbst unter dem derzeitigen Rechtsrahmen nicht erschöpfend ist und **Vorhersehbarkeit mit Flexibilität** kombiniert. Darüber hinaus schließt die Festlegung „zentraler" Politikbereiche nicht aus, dass strategische Prioritäten gesetzt werden oder es möglich ist, „verschiedene Aspekte oder mögliche neue Elemente zu evaluieren, sodass der Mechanismus schnell an den dynamischen Charakter des Schengen-Besitzstands angepasst werden kann"[10].

13. Ein Beispiel für solche neuen Elemente sind die EU-Rechtsvorschriften zur Einrichtung **neuer Informationssysteme**, die auf dem Schengen-Besitzstand aufbauen, insbesondere das Einreise-/Ausreisesystem (EES)[11] und das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)[12] sowie der Interoperabilitätsrahmen[13] zwischen dem SIS und anderen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen, Visa und Strafverfolgung. Nach Auffassung des EDSB steht das Ziel der Kommission, das System flexibler zu gestalten, z. B. um die Datenschutzanforderungen der neuen IT-Systeme zu bewerten, nicht im Widerspruch zu dem Erfordernis der Rechtssicherheit durch Festlegung des Hauptanwendungsbereichs der Schengen-Evaluierung. Zu diesem Zweck wäre es angebracht, den derzeitigen Politikbereich „Schengener Informationssystem" in „IT-Großsysteme" zu ändern.

14. In diesem Zusammenhang weist der EDSB auch auf die Arbeit des kürzlich eingesetzten **koordinierten Überwachungsausschusses** im Rahmen des Europäischen Datenschutzausschusses (EDSA) hin, der gemäß Artikel 62 der Verordnung (EU) 2018/1725 eine einheitliche Plattform für die koordinierte Überwachung der IT-Großsysteme der Union bietet.

15. Daher **empfiehlt der EDSB, dass in der künftigen Verordnung der Umfang der Schengen-Evaluierungen festgelegt wird, indem eine nicht erschöpfende Liste relevanter Politikbereiche festgelegt wird, die einer Evaluierung unterliegen. Der neue Schengen-Mechanismus sollte insbesondere weiterhin Evaluierungen vorsehen, die ausschließlich dem Datenschutz gewidmet sind und von Datenschutzexperten durchgeführt werden.**

4. Überprüfung der Tätigkeiten der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union

16. Nach Ansicht des EDSB sollte mehr Klarheit geschaffen werden bezüglich der vorgeschlagenen Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus auf „Tätigkeiten der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, soweit diese im Auftrag der Mitgliedstaaten Aufgaben wahrnehmen, um die operative Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands zu fördern".[14] Darüber hinaus weist er darauf hin, dass auf diesen wichtigen Aspekt der Schengen-Evaluierungen nur in der Präambel eingegangen wird und er im verfügenden Teil des vorgeschlagenen Rechtsakts nicht weiter geregelt wird.

17. Der EDSB hält fest, dass „[d]ie Überprüfung dieser Tätigkeiten in dieser Hinsicht [...] unbeschadet und unter uneingeschränkter Achtung der Zuständigkeiten erfolgen [sollte], die der Kommission und den einschlägigen Leitungsgremien der betreffenden Agenturen, Ämter und Einrichtungen durch die darin festgelegten Verordnungen und ihre eigenen Bewertungs- und Überwachungsverfahren übertragen werden".[15] In diesem Zusammenhang weist er darauf hin, dass gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 Frontex, Europol, eu-LISA und die anderen einschlägigen EU-Agenturen vom EDSB in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten überwacht werden. Diese Aufsicht ist getrennt und unabhängig von den Zuständigkeiten der Kommission gemäß Artikel 17 EUV sowie von dem internen Kontrollmechanismus dieser Agenturen, Ämter und Einrichtungen der Union.

18. Daher fordert der **EDSB die Kommission auf, näher zu erläutern, wie dieses neue Element in der Praxis umgesetzt werden soll, einschließlich der möglichen Maßnahmen zur Vermeidung „von Doppelarbeit und widersprüchlichen Maßnahmen"[16].. Darüber hinaus sollten die Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure klar voneinander abgegrenzt werden. Schließlich sollte mit dem Vorschlag sichergestellt werden, dass die Unabhängigkeit des Europäischen Datenschutzbeauftragten gemäß Artikel 55 der Verordnung (EU) 2018/1725 in vollem Umfang gewahrt wird.**

5. Schlussfolgerungen

19. Der EDSB begrüßt, dass in dem Vorschlag bei der Durchführung von Schengen-Evaluierungen besonderes Augenmerk auf die Achtung der Grundrechte, einschließlich der ordnungsgemäßen Umsetzung und Anwendung der Datenschutzanforderungen des Schengen-Besitzstands, gelegt wird.

20. Bezüglich des Anwendungsbereichs der Schengen-Evaluierungen ist der EDSB der Auffassung, dass in der künftigen Verordnung eine nicht erschöpfende Liste relevanter Politikbereiche festgelegt werden sollte, die evaluiert werden sollten. Insbesondere sollte der neue Schengen-Mechanismus weiterhin Evaluierungen vorsehen, die ausschließlich dem Datenschutz gewidmet sind und von Datenschutzexperten durchgeführt werden.

21. Schließlich betont der EDSB, dass die Zuständigkeiten der verschiedenen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die an den Schengen-Evaluierungen beteiligt sind, klar voneinander abgegrenzt werden sollten. Insbesondere sollte mit dem Vorschlag sichergestellt werden, dass die Unabhängigkeit des Europäischen Datenschutzbeauftragten gemäß Artikel 55 der Verordnung (EU) 2018/1725 in vollem Umfang gewahrt wird.

Brüssel, 27. Juli 2021

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

[e-signed]

Endnoten

[1] ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.
[2] ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.
[3] ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.
[4] Der Schengen-Raum umfasst die EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein (sogenannte „assoziierte Schengen-Länder"). Bulgarien, Kroatien, Zypern und Rumänien unterliegen dem Schengen-Besitzstand, jedoch wurden die Kontrollen an den Binnengrenzen für diese Mitgliedstaaten noch nicht aufgehoben. Ferner ist Irland nicht Teil des Schengen-Raums, wendet den Schengen-Besitzstand jedoch seit dem 1. Januar 2021 teilweise an.
[5] Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27).
[6] COM(2021) 278 final.
[7] Begründung, S. 18.
[8] Strategie des EDSB 2020-2024 „Eine sicherere digitale Zukunft gestalten : Eine neue Strategie für ein neues Jahrzehnt https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/20-06-30_edps_shaping_safer_digital_future_en.pdf
[9] Siehe Artikel 4 Absatz 1 der derzeitigen Verordnung (EU) 1053/2013.
[10] Begründung, S. 6.
[11] Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise/Ausreisesystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20.
[12] Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226, ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1 bis 71.
[13] Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, ABl. L 135 vom 22.5.2019, und Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85.
[14] Siehe Erwägungsgrund 7 des Vorschlags.
[15] *Ebenda.*
[16] Artikel 10 Absatz 1 des Vorschlags.